

**ANALIZAR EL CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN BOGOTÁ – CASO
NULE FRENTE A LA APLICACIÓN DE LA LEY 1150 DE 2007**

ALEXANDER RIVEROS PEDRAZA

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES,
ECONÓMICAS Y DE NEGOCIOS – ECACEN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
SOGAMOSO -2014**

**ANALIZAR EL CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN BOGOTÁ – CASO
NULE FRENTE A LA APLICACIÓN DE LA LEY 1150 DE 2007**

ALEXANDER RIVEROS PEDRAZA

**Trabajo de grado para obtener el título de
Especialista en Gestión Pública**

Asesor: Armando Cáceres Quevedo
Economista – Esp. Gerencia Financiera

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES,
ECONÓMICAS Y DE NEGOCIOS – ECACEN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
SOGAMOSO -2014**

DEDICATORIA

A la paciencia, comprensión y apoyo, prefirieron sacrificar su tiempo para que yo pudiera cumplir mis metas. Por su bondad y abnegación me inspiraron a ser mejor, ahora puedo decir que este trabajo no es solo mío, gracias por estar siempre a mi lado y brindarme todo su amor.

Milena, Dana y Alejandro

RESUMEN

Colombia atraviesa por un problema que está impidiendo el desarrollo económico y una mejor calidad de vida para sus habitantes, este problema tiene relación directa con el mal manejo que algunas entidades públicas le han dado a los procesos de contratación estatal provocando que los índices de corrupción se incrementen considerablemente.

El interrogante principal es poder determinar cuáles son los principales delitos en que incurrir los contratistas o funcionarios públicos involucrados en los casos de corrupción en las diferentes ciudades de Colombia y específicamente en Bogotá, analizar la estructura legal para determinar su injerencia y constatar que se cumplieron con los principios de transparencia y participación en los procesos desarrollados.

El carrusel de la contratación en Bogotá – caso Nule tiene su origen en la contratación pública de esta ciudad y está relacionada con algunos errores presentes en la estructura de la ley 1150 de 2007, errores que fueron materializados por un grupo de jóvenes empresarios denominados “Grupo Nule” que muy rápidamente lograron adueñarse de los contratos más grandes de la ciudad, pero su mala organización, gastos exorbitantes y demoras constantes en las obras permitieron que los entes de control pusieran sus ojos en ellos y comenzaron una auditoria en las obras que estaban interviniendo, así lograron darle fin a uno de los escándalos más grandes de corrupción protagonizado en Colombia, claro que este descuido le costó al estado un detrimento patrimonial por cerca de 1 billón de pesos.

La corrupción hoy en día paso de ser un problema a convertirse en una cultura donde todo el mundo sabe lo que pasa pero nadie hace nada al respecto (Ruiz, 2013).

Palabras Claves: Corrupción, contratación pública, Normatividad, Interventoría, Estado, Gobierno, contratista, funcionario público, entidad de control, recursos.

ABSTRACT

Colombia is experiencing a problem that is hampering economic development and a better quality of life for its inhabitants, this problem is directly related to the mishandling some public entities have given to state contracting processes causing corruption indices are increase considerably.

The main question is to determine what are the main offenses incurred by contractors or government officials involved in corruption cases in the different cities of Colombia

and specifically in Bogotá, analyze the legal structure to determine and find that their interference is met the principles of transparency and participation in the processes developed.

The carousel recruitment in Bogotá - if Nule originated in the procurement of this city and is related to some errors in the structure of Act 1150 of 2007, errors were materialized by a group of young entrepreneurs called "Group Nule "very quickly managed to take over the biggest city contracts, but poor organization, exorbitant costs and constant delays in the works allowed control agencies put their eyes on them and began an audit of the works that were intervening and managed to put an end to one of the largest corruption scandals starred in Colombia, clear that this oversight cost the state a capital expense by about 1 billion pesos.

Corruption today went from being a problem to becoming a culture where everyone knows what is happening but nobody does anything about it (Ruiz, 2013).

Keywords: Corruption, public procurement, Regulations, Supervision, State, Government, contractor, public official, institution control resources.

Contenido

1. DEFINICION DEL PROBLEMA	2
2. JUSTIFICACIÓN	3
3. OBJETIVOS	4
General:	4
Específicos	4
4. MARCO TEORICO	5
4.1 Conceptualización	5
4.2 Marco Legal	6
5. ESTADO DEL ARTE	17
5.1 La Corrupción en la Contratación Pública está de Moda	17
5.2 Colombia Corrupta	17
5.3 Encuesta sobre Corrupción en Colombia	19
5.4 Índice de Percepción de Corrupción 2013	20
5.5 La Contratación Estatal está Monopolizada	21
5.6 Corrupción Boyante	21
5.7 Balance de Consecuencias	22
5.8 Carrusel de la Contratación en Bogotá.	23
5.9 Cinco Delitos Imputados a los Nule en el Carrusel de la Contratación	25
5.11 la Caída del grupo Nule	26
5.12 Sanciones Asociadas a la Corrupción en Colombia	31
6. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	32
7. RESULTADOS.....	33
7.1 Análisis de la ley 1150 – Errores en su Estructura.....	33
7.2 Principales Causas Relacionadas con la ley 1150 que Dieron Origen a los Delitos Cometidos por el Carrusel de la Contratación en Bogotá - Caso Nule	37
7.2.1 Inadecuado manejo de Anticipos.	37
7.2.2 Documentos adulterados.....	39

7.2.3	Comisiones a funcionarios.	39
7.2.4	Deudas con el estado.	40
7.2.5	Alteración de estados financieros.	40
7.2.6	Obras sin control y movimiento de recursos.	40
7.2.7	Figuraban como contratistas e interventores a la vez.	41
7.2.8	Competencia desleal.	41
7.3	Recomendaciones para el Ejercicio de la Gestión Pública en la Contratación Estatal	42
	CONCLUSIONES	45
	BIBLIOGRAFÍA	46
	ANEXOS	49
	Anexo No. 1 ley 1150 de 2007.	49

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Tomada de (Aldana, 2011).....	17
Ilustración 2: Tomada del artículo (Benavides, 2011)	19
Ilustración 3: Tomado de: (Aldana, 2011)	19
Ilustración 4: tomado de (Corporación, transparencia 2013)	20
Ilustración 5: Tomada de la revista (DINERO, 2011)	21
Ilustración 6: Observatorio de anticorrupción y de integridad ciudadana.....	31

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción ha estado presente desde siempre en la historia de la humanidad, las leyes, actividades comerciales y en general, los términos de intercambio de bienes o servicios han sido el medio para que personas sin consideración por los intereses comunitarios obtengan beneficios en lo económico y social, la corrupción en Colombia ha estado relacionada con los procesos de contratación pública, tema de amplia polémica y discusión por los múltiples escándalos judiciales y disciplinarios en los que aparecen involucrados altos funcionarios, entidades y en muchos de los casos los contratistas. Lo que apunta a señalar una serie de errores presentes en la normatividad utilizada para estos procesos y que han sido bien materializados por los interesados en quedarse con los recursos del estado.

El análisis a la ley 1150 de 2007, que modifico parcialmente la ley 80 de 1993, permite reconocer los posibles errores que presenta la norma y a su vez establecer las causas que llevaron a un grupo de empresarios a cometer una serie de delitos en la ciudad de Bogotá, atentando contra el patrimonio público y provocando un detrimento de cerca de un billón de pesos. El grupo Nule protagonizo uno de los escándalos más grandes de corrupción en Bogotá, incurrieron en peculado por apropiación, cohecho, falsedad en documento público, competencia desleal y soborno, con el único fin de quedarse con los contratos más ambiciosos de la ciudad y generar un impacto social irreparable. (Fiscalia, 2012).

Esta evaluación a la norma presenta las respectivas sugerencias y apreciaciones que se deben tener en cuenta en nuevas reformas que sugiera el gobierno al congreso, para así lograr disminuir los índices y casos de corrupción que están limitando el desarrollo económico y una mejor calidad de vida de los colombianos.

1. DEFINICION DEL PROBLEMA

La ley 1150 de 2007, norma que introduce medidas de eficiencia y transparencia en la ley 80 de 1993, trajo consigo una serie de errores en su estructura, permitiendo que se presenten casos de corrupción en la contratación que realizan las entidades públicas de las diferentes localidades de Colombia, uno de los casos más mencionados en los medios fue el carrusel de la contratación en Bogotá - Caso Nule, donde se incurrieron en diversos delitos involucrados en la contratación pública, para lo cual los empresarios en mención se valieron de los errores que contiene la norma, en temas de malos manejos de anticipos, monopolio de consorcios, competencia desleal, obras sin control debido a que conseguían quedarse con los contratos y a la vez con la interventorías, entre otros. Todo esto conllevó a un caos social en la ciudad, donde salieron salpicados desde senadores, alcaldes, concejales, funcionarios y hasta el mismo contralor de la época.

El problema se centra en lograr establecer cuáles son los principales errores que contiene la ley 1150 de 2007 en su estructura, de esta forma poder relacionarlos con cada uno de los delitos cometidos por el grupo empresarial Nule durante el carrusel de la contratación en la ciudad de Bogotá, así se lograra brindar una o más alternativas de solución que permitan detener este problema tan grave que afecta el crecimiento económico y social del país, si el gobierno con base en los diversos análisis e investigaciones expuestas no adelanta las gestiones necesarias ante el congreso para perfeccionar la normatividad estudiada, el país seguirá percibiendo todos los días casos tan vergonzosos como el mencionado, que logro parar el desarrollo pujante de una ciudad por la pérdida de casi un billón de pesos y bajar los índices de credibilidad de los ciudadanos hacia los dirigentes y gobernantes públicos.

2. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación está dirigida a realizar un análisis de la ley 1150 de 2007 que modifico parcialmente la ley 80 de 1993, con el objetivo de determinar los posibles errores que presenta la norma en los procesos de contratación pública, los cuales fueron utilizados por los contratistas relacionados y pertenecientes al Grupo Nule para incurrir en algunos delitos de peculado por apropiación, fraude procesal, cohecho, falsedad en documento público, entre otros.

En el desarrollo de la investigación se realizara un recuento de como la corrupción ha estado afectando el desarrollo económico del país, al igual de cómo fue la historia del grupo empresarial Nule, como surgieron en la contratación pública, como llegaron a adueñarse de algunos de los mejores contratos del país, cuando alcanzaron el éxito y como fue el desplome de su imperio, esto se encontrara en el análisis profundo realizado al mayor escándalo de corrupción en Bogotá “el carrusel de la contratación – caso Nule” donde se muestra como estos contratistas a través de la aplicación de figuras legalmente permitidas como la contratación directa, la entrega de anticipos, las adiciones a los contratos y la estructuración misma de procesos de selección públicos mediante licitación pública, lograron convertirse en los magnates de la contratación en Bogotá.

Este caso tiene todos los ingredientes suficientes para poder realizar las recomendaciones necesarias para que estos desfalcos que le están haciendo al tesoro público cese, poder compartir este documento a través de la red de internet es muy importante, ya que cualquier persona del común o incluso funcionarios públicos interesados van a poder revisarlo y documentarse para así poder detectar a tiempo las posibles irregularidades en procesos de contratación pública que se estén adelantando en sus ciudades o municipios de Colombia, porque en muchos de los casos las personas pueden conocer la norma pero no los posibles errores que esta presenta, lo que genera que los recursos públicos no sean invertidos en su totalidad y las obras queden sin terminar o en mal estado influyendo en una mejor calidad de vida para las comunidades de bajos recursos.

3. OBJETIVOS

General:

Analizar la ley 1150 de 2007 para determinar los principales delitos en que incurrieron los contratistas involucrados en el carrusel de la contratación en Bogotá – caso Nule.

Específicos

- ✓ Evaluar la ley 1150 de 2007 para determinar que errores presenta su estructura en los procesos de contratación pública.
- ✓ Identificar las principales causas relacionadas con la ley 1150 de 2007 que dieron origen a los delitos cometidos por el carrusel de la contratación en Bogotá - caso Nule
- ✓ Formular recomendaciones para el ejercicio de la gestión pública en la contratación estatal.

4. MARCO TEORICO

4.1 Conceptualización

Para el desarrollo de esta investigación es de vital importancia el tratamiento de conceptos tales como, uno de los flagelos que está presente en Colombia afectando la estabilidad de su sistema político y de sus instituciones, lesionando su economía y la moral de su sociedad, la tan nombrada “*corrupción*”, etimológicamente viene del latín “*curruptus*”, que significa descomposición, podredumbre o desintegración, igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad, Además la corrupción es definida como: “la apropiación privada (indebida) de un bien público” citado por (Gómez, 1993). Una definición también genérica de corrupción consiste en afirmar, como lo hace Bejarano, que: “...hay un acto de corrupción cuando una persona ilícitamente pone sus interés personal por encima de los intereses generales que está obligado a servir”.

Las prácticas de corrupción están presentes en los diferentes niveles de la sociedad y estas prácticas son anteceditas por **características** tales como: trasgresión de las normas, con el objetivo de la obtención de un beneficio privado, el cual surge dentro del ejercicio de una función asignada y lógicamente individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento, apoyado por sus aliados estratégicamente.

Aunque suene extraño, hasta estas repugnantes practicas tienen una clasificación: se encuentra el boom del momento “Corrupción política” la cual se puede definir como :” el abuso del poder que se les ha confiado por parte de los líderes políticos para la obtención de ganancias con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza, este tipo de corrupción abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos que no solo se encuentran a la hora de estar en el poder sino antes, durante y después (Hodess, 2014, pág. 25), además se encuentra la Corrupción corporativa la cual se define como: “el uso del soborno de parte de un sector económico o empresa para obtener beneficios corporativos.”, también la Corrupción privada Es aquella que violenta las normas y valores para obtener ventajas frente a otros”, y una última Corrupción pública administrativa el uso de la función pública para la obtención de beneficios personales, familiares o grupales en detrimento del patrimonio público”, esta ultima es el pilar de la investigación, tomando como enfoque la contratación pública en Bogotá – Caso Nule, los delitos que se cometieron a raíz del carrusel de la contratación, esta ha sido considerada como la actividad gubernativa más vulnerable a la corrupción. Al estar inserta entre los sectores público y privado, puede ser origen, en gran cantidad de ocasiones distraigan fondos públicos para beneficio personal, además la contratación pública es una actividad económica de gran importancia en gobiernos cuya corrupción tiene un considerable impacto potencial en las economías contribuyentes: la corrupción política prospera en secreto. La transparencia y la responsabilidad son blancos claves que son altamente vulnerables, tanto así que los funcionarios encargados de la toma

de decisiones deben enfrentarse con la necesidad de definir el grado apropiado del nivel de transparencia y responsabilidad que manejarán al estar incluidos en una contratación pública (Gil, 2009, pág. 9).

La contratación pública es un universo del conocimiento que regula el procedimiento y los trámites que las organizaciones públicas y privadas tienen que seguir para gestionar las necesidades de bienes y servicios públicos, trámites que persiguen garantizar el cumplimiento de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

4.2 Marco Legal

En Colombia los encargados de establecer las leyes son los miembros del congreso de la república, según el jurista Cesar Quintero (Quintero, 2007, pág. 28), afirma que una ley es “una norma dictada por una autoridad pública que a todos ordena, prohíbe o permite la ejecución de una acción y la cual es de carácter obligatorio”, hasta suena bonito, pero será que esto si ¿realmente se cumple?, Pregunta que se deja en el tintero para tratar en discusión más adelante. Para introducirnos en la investigación de la contratación pública en Bogotá, Primeramente encontramos “ley 80 DE 1983”, por la cual se expide el estatuto general de contratación de administración pública y tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales por medio de 81 artículos, la cual establece siete principios para regir la contratación pública, primero se encuentra el Principio de Transparencia, este principio establece que la escogencia del contratista se efectuará a través de la licitación o concurso público, salvo en algunos casos como menor cuantía, empréstitos, declaración desierta de la licitación o concurso, cuando no exista variedad de oferentes interesados en presentarse, bienes y servicios que se requieran para la defensa de la seguridad nacional entre otras.

Este principio a grandes rasgos difiere que los servidores públicos de la Procuraduría están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y a vigilar la correcta ejecución de los contratos (LEY, 80, de 1993) seguidamente se encuentra el Principio de Economía, el cual establece que en las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la selección de contratistas, donde se debe asegurar que se realice una selección objetiva de la propuesta más favorable para el cumplimiento del propósito, además que se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento sean utilizadas para agilizar las decisiones, y las etapas sean las estrictamente necesarias para asegurar la selección objetiva; que los procedimientos se adelanten con austeridad en el menor tiempo, medios y gastos que impidan retardos en la ejecución del contrato.

luego se encuentra el Principio de Responsabilidad, dispuesto en el artículo 26 el cual establece que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y terceros que puedan verse afectados en la

ejecución del contrato, así mismo, el numeral 3 del artículo 26 del estatuto de contratación consagra que las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto procesos de selección sin haber elaborado previamente los pliegos de condiciones, o cuando los elaboren en forma incompleta, ambigua o confusa, que conduzca a interpretaciones de carácter subjetivo, además los funcionarios que intervengan en la planeación, trámite, celebración, ejecución y liquidación de un contrato, están obligados a proteger los derechos de la Procuraduría, del Contratista y de terceras personas que puedan verse afectadas con el mismo. Estos funcionarios deberán responder por sus actuaciones y omisiones antijurídicas e indemnizar los daños que se causen por razón de ellas, en conclusión los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado, también se encuentra el Principio de selección Objetiva que recalca que es una obligación de la Procuraduría, respecto de todos los procesos y procedimientos contractuales, la escogencia de los contratistas de forma objetiva, esto es que en ningún caso la selección del contratista puede ser subjetiva, seguidamente el Principio de Publicidad el cual declara que los participantes tendrán la posibilidad de conocer los proyectos de pliegos, pliegos de condiciones definitivos de los procesos que se están adelantando en la Procuraduría, por encontrarse publicados en el portal de contratación y en los diarios de amplia circulación en la oportunidad regulada por ley y por último se encuentra el Principio de planeación, tiene como finalidad lograr los objetivos institucionales de la contratación, esto es, armonizar y articular los requerimientos técnicos del proyecto a desarrollar con miras a satisfacer las necesidades de la Procuraduría.

La ley 1150 y sus decretos reglamentarios, Con el fin de mejorar la eficiencia y la transparencia de la contratación pública se realizan modificaciones a la ley 80, expidiéndose la ley 1150, por medio de la cual se establecieron criterios que reformaron la anterior norma de contratación y se generaron decretos como el 2474 que optimizaron estas reformas.

El artículo 2º de la ley 1150 derogó el numeral 1 y el párrafo 1º del artículo 24 de la ley 80 de 1993 en lo relacionado con la escogencia del contratista, estableciendo 4 modalidades de selección:

- Licitación pública
- Selección abreviada
- Concurso de méritos: esta modalidad corresponde a la selección de consultores o proyectos, mediante sistemas de concursos abiertos o de precalificación, este último se hace mediante convocatoria pública, a través de lista limitada de oferentes.
- Contratación directa

En el art. 3º de la ley 1150 se facultó al gobierno nacional para desarrollar el SECOP, Sistema Electrónico para la Contratación Pública, con el fin de estandarizar e integrar la información y al mismo tiempo agilizar y habilitar las herramientas necesarias para realizar procesos de contratación electrónicos.

El art. 4º de la ley 1150 de 2007 introduce una nueva norma al tratar la distribución de riesgos en los contratos estatales estableciendo que en los pliegos de condiciones se debe incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la

contratación y que en las licitaciones públicas los pliegos de condiciones deben señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisaran la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva.

Mediante el artículo 5o derogó el art. 29 de la ley 80 de 1993 que habla del deber de selección objetiva, manteniendo el criterio de que es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva, pero la ley 1150 establece criterios que deben tener en cuenta las entidades en los pliegos de condiciones, a saber:

- La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgaran puntaje salvo en los casos de selección de consultores. Otorga competencia a las Cámaras de Comercio para la verificación documental de los requisitos habilitantes.
- Estableció como único factor de evaluación el menor precio ofrecido en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas y uniformes y común utilización.
- En los procesos para la selección de consultores se exige que se haga uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto, pudiendo utilizarse criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate. Prohíbe incluir el precio como factor de escogencia.
- Enfatiza y clarifica el criterio establecido en el art. 25 numeral 15 de la ley 80 del 93 según el cual la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento hasta la adjudicación o hasta la realización de subastas en los procesos de selección que se utilice dicho mecanismo
- Prohíbe que las certificaciones de sistemas de gestión de calidad sean objeto de calificación o se establezcan como documento habilitante para participar en licitación o concurso.

Se derogó el art. 22 de la ley 80 por medio del art. 6° de la ley 1150 que mantiene el principio o la regla general establecido en el estatuto anterior de que las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales deben inscribirse en el registro único de proponentes de la Cámara de Comercio de su jurisdicción. Se diferencia la ley 1150 de 2007 en cuanto que no clasifica los contratos en los cuales debe cumplirse el requisito, es decir en el estatuto anterior el registro era obligatorio cuando se aspiraba a celebrar contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles, en el actual, no se circunscribe a un determinado contrato. Igualmente establece excepciones. En

el régimen anterior no se requería de registro ni de calificación ni de clasificación en los casos de contratación de urgencia, contratación de menor cuantía, contratación para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, contratos de prestación de servicios y contratos de concesión de cualquier índole y cuando se trate de adquisición de bienes cuyo precio se encuentre regulado por el gobierno nacional. En el actual no se requiere en los casos de contratación directa, contrato para la prestación de servicios de salud, contratos cuyo valor no supere el 10% de la menor cuantía de la respectiva entidad, enajenación de bienes del estado, contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas, los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole.

El nuevo registro único de proponentes tiene como objetivo servir de instrumento para la verificación de los requisitos habilitantes.

Como lo advierte Gonzalo Suarez Beltrán en su obra la nueva contratación pública en Colombia “la ley 80 del 93 creó el registro único de proponentes con el propósito de eliminar la proliferación de registros que se habían creado en algunas entidades estatales y que se habían constituido en barrera de entrada a los procesos. Así mismo, le confió la calificación y la clasificación de los proponentes según su actividad para aquellos contratos enunciados taxativamente en el art. 22. No obstante lo anterior, no solo dejó abierta la posibilidad para que las entidades verificaran la información de los proponentes en cada proceso de selección, si no que no previó un mecanismo de verificación de la información aportada por los proponentes al mismo. Como resultado de lo anterior y a pesar de la infraestructura destinada para la operación del registro por las Cámaras de Comercio, los proponentes se vieron abocados a aportar, por cada proceso contractual en el que deseara participar, una gran cantidad de documentos relativos a su experiencia y a su capacidad jurídica, financiera y operativa. Esta tramitomanía, repetida de proceso en proceso, incluso al interior de una misma entidad contratante, encareció la participación de los oferentes con el efecto consecuente sobre el valor final de los bienes y servicios. En lo sucesivo el RUP será centro único de acopio de la información común a los proponente y, en consecuencia, única fuente de acreditación”.

Si bien se mantiene el criterio que los proponentes se clasifiquen y califiquen en la reforma introducida por la ley 1150 se obliga a las Cámaras de Comercio a verificar documentalmente la información.

La nueva ley impone a las entidades estatales la obligación de enviar mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados. Anteriormente dicha obligación era semestral.

La ley 1150 de 2007 disminuyó a cinco años la inhabilidad consecuencia de presentar documentación o información que no corresponda a la realidad para efectos de inscripción en el RUP.

En cuanto al tratamiento de las personas jurídicas extranjeras se mantiene el criterio según el cual las personas naturales o jurídicas extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia acreditan su inscripción en el Registro Único de Proponentes. En cuanto a las personas jurídicas extranjeras sin sucursal en Colombia la norma anterior (ley 80 de 1.993 art. 22.4) exigía demostrar la inscripción realizada en el país del domicilio principal y en su defecto debían inscribirse en Colombia y la actual (Decreto 4881 de 2008) señala que no se podrá requerir el Registro Único de Proponentes como requisito para participar en los procesos de selección de contratistas, debiéndose exigir en el pliego de condiciones documentos equivalentes.

El art. 7º de la ley 1150 del 2007 derogó el numeral 19 del el art. 25 en lo relacionado con la obligación de constituir garantías que respondan por el cumplimiento de los ofrecimientos hechos y de las obligaciones contractuales. Sin bien se mantiene la obligación del contratista de constituir garantías, sin embargo la ley 1150 del 2007 amplía las clases de garantías al incluir la fiducia mercantil en garantía, el endoso en garantía de títulos valores y el depósito de dinero en garantía, aun cuando en la práctica al igual que en el sistema anterior los contratistas por regla general acuden a las pólizas de seguros y solo cuando las compañías aseguradoras niegan las pólizas eventualmente se utiliza las otras clases antes mencionadas.

La ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 mantienen la regla general de exigir a los contratistas garantía para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, así como, de los ofrecimientos hechos. Se mantiene la excepción para los contratos de empréstitos, interadministrativos y de seguros, así como en aquellos de mínima cuantía. Difiere la nueva ley en cuanto abolió el privilegio que tenían las cooperativas de trabajo asociado de ser exoneradas de la obligación de constituir garantías, situación justificable en virtud del principio de igual que debe existir entre quienes contratan con el estado.

Tanto en el sistema de ley 80 como en el de la ley 1150, el legislador facultó al gobierno para reglamentar el régimen de garantías en la contratación.

Los decretos reglamentarios expedidos por el gobierno nacional, primero el decreto 679 de 1994 y ahora como consecuencia de la ley 1150 de 2007 el decreto 4828 de 2008 en principio mantienen similares riesgos a amparar derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales o de los ofrecimientos hechos tales como la garantía de seriedad, buen manejo y correcta inversión del anticipo, devolución del pago anticipado, cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, estabilidad de la obra, calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados y calidad del servicio.

Mantiene igualmente el criterio de exigir en los contratos de obra el amparo de responsabilidad civil, pero la nueva reglamentación impone a las entidades la evaluación de los riesgos y por tanto ya no es taxativa en cuanto a que riesgos deben exigirse en atención al tipo de contrato.

En cuanto a la garantía de seriedad el nuevo reglamento mantiene el porcentaje mínimo del 10 % como el sistema anterior, pero autoriza disminuirlo cuando se trata de presupuesto oficiales superiores a un (1) millón de salarios mínimos legales mensuales

vigentes y permite a las entidades abstenerse de exigir las garantías de seriedad en los procesos de subasta inversa para la adquisición de bienes y servicios, así como en el concurso de méritos cuando el ofrecimiento es para la presentación de una propuesta técnica simplificada, estableciendo como sanción al oferente incumplido la inhabilidad para contratar con el estado por el término de 5 años.

En lo relacionado con el amparo de estabilidad de la obra, tanto en el régimen anterior como en el actual, debe ser evaluado en cada caso por la entidad, de acuerdo al objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en cada contrato y en principio tiene un término mínimo de vigencia de 5 años. En el nuevo sistema se permite a la entidad justificar técnicamente la necesidad de una vigencia inferior, con lo cual se pone la norma en consonancia con la realidad, por cuanto de acuerdo a la naturaleza de los contratos de obra en muchos de ellos no es razonable una vigencia tan prolongada.

El decreto 4828 en lo relacionado con el amparo de responsabilidad civil a diferencia del anterior establece un porcentaje mínimo del 5% del valor del contrato y en ningún caso inferior a 200 smlmv.

Amplio las excepciones al principio de indivisibilidad de la garantía al incluir los contratos de obra y en general en todos aquellos en los cuales el cumplimiento del objeto contractual se desarrolle por etapas subsiguientes y diferenciadas o cuya ejecución en el tiempo requiere de su división en etapas, bajo condición que el plazo del contrato sea o exceda de 5 años.

El nuevo reglamento impone el deber a las entidades de incluir en todos los contratos una cláusula de indemnidad conforme a la cual, será obligación del contratista mantenerlas indemnes de cualquier reclamación provenientes de terceros que tenga como causa las actuaciones del contratista.

En el decreto 4828 es más claro en cuanto a los mecanismos que tienen las entidades estatales para hacer efectivas las garantías.

- El art. 9º de la ley 1150 de 2007, manteniendo el respeto al mandato constitucional establecido en el art. 273, derogó el numeral 11 del art. 30 de la ley 80 de 1993, en 3 aspectos sustancialmente a saber: 1) establece que la adjudicación en los procesos de licitación pública se efectúe en audiencia pública (el decreto 2170 de 2002 autorizaba a las entidades a realizar las adjudicaciones en audiencia pública, norma que fue suspendida por el consejo de estado mediante auto 25206 de 2004); 2) aun cuando mantiene el principio de la irrevocabilidad del acto de adjudicación, consagra una excepción de revocatoria cuando dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo sobreviene una inhabilidad o una incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales; 3) autoriza a las entidades cuando declaren la caducidad del contrato y se encuentre pendiente de ejecución un porcentaje igual o superior al 50% del mismo con excepción de los contratos de concesión para contratar al proponente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección.

- La ley 1150 mantiene el criterio según el cual son objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo o aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo. Igualmente, la modalidad de liquidación de mutuo acuerdo y la liquidación unilateral, conservando en el primer caso el termino establecido en los pliegos de condiciones o en su defecto el de 4 meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación. En relación con la liquidación unilateral la ley 1150 le establece un término de 2 meses para ejercer por parte de las entidades dicha facultad. Introduce una nueva norma para indicar que si vencido el plazo no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el art. 136 del código contencioso administrativo. Por lo tanto modifica el art. 60 y 61 de la ley 80 de 1993, mediante el art. 11 de la ley 1150.
- La ley 1150 con el ánimo de fomentar las Mipymes y apoyar la economía local faculta al gobierno para disponer las condiciones que deben establecer las entidades estatales en los pliegos de condiciones con dicho fin. Procesos de selección cuyo valor sea menor de 750 SMMLV tendrán que ser adjudicados a las Mipymes o a los grupos marginados o discriminados que se asocien bajo esta modalidad y cuyo domicilio este en el lugar de ejecución del contrato. Se exige un año de existencia para que las Mipymes departamentales, locales o regionales participen en las convocatorias, de acuerdo con las condiciones establecidas por el gobierno nacional, según artículo 12 de la ley 1150.
- El art. 18 de la ley 1150 adiciona al art. 8 de la ley 80, introduciendo el literal j, por medio del cual se inhabilita a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho, prevaricato en todas sus modalidades y soborno transnacional, así como sus equivalentes en otras jurisdicciones. Esta inhabilidad será extendida a las sociedades de que sean socias tales personas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.
- El art. 19 de la ley 1150 adiciona al art. 4 de la ley 80, que trata de los derechos y deberes de las entidades estatales, el numeral 10, mediante el cual estas deben respetar el orden de presentación de los pagos de los contratistas.
- En lo relacionado con contratos o convenios con organismos de cooperación o ayudas internacionales, la ley 1150 en el art. 20 es más estricta al disponer que se someterán a los procedimientos establecidos en la ley 80 cuando sean financiados con sumas inferiores al 50%, a diferencia del estatuto anterior (art. 13, ley 80) que no establecía límite alguno.
- El art. 21 de la ley 1150 adiciono al art. 12 de la ley 80, con el fin de enfatizar que los representantes o jefes de las entidades no quedaran exonerados de sus deberes de control y vigilancia en la actividad precontractual y contractual, por efecto de la delegación e indicar que se entiende por desconcentración, al señalar que es la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio.

- El art. 23 de la ley 1150 introdujo un nuevo requisito de la ejecución de los contratos, al señalar que “El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”, fortaleciendo las normas que evitan la evasión de recursos a la seguridad social.
- El art 24 de la ley 1150 somete a las corporaciones autónomas regionales, incluyendo a la corporación autónoma regional del río grande de la Magdalena al estatuto general de contratación contenido en la ley 80 de 1993, derogando la función que a los consejos directivos de dichas entidades les había otorgado la ley 99 de 1993 de expedir normas de contratación.
- Art 28 de ley 1150 adiciona a la ley 80: cuando se trate de obras adicionales en contratos de concesión de obra pública aprobadas por el conpes (consejo nacional de política económica y social), pueden tener una prórroga o adición hasta del 60% del plazo, sin tener en cuenta el monto de la inversión. Las prórrogas de concesión no pueden ser automáticas.
- Mediante el art 32 de la ley 1150 se derogan los siguientes art. de la ley 80 del 93: “El párrafo del artículo 2°; la expresión “además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado” del inciso segundo del artículo 3°; el inciso 4° del artículo 13, el artículo 22; el numeral 1 y el párrafo 1° del artículo 24; el inciso 2° del numeral 15, el numeral 19 y la expresión “la exigencia de los diseños no regirán cuando el objeto de la contratación sea la de construcción o fabricación con diseños de los proponentes” del inciso segundo numeral 12 del artículo 25, el artículo 29, el numeral 11 del artículo 30, el artículo 36, el párrafo del artículo 39 y el inciso 1° del artículo 60, con excepción de la expresión “Los contratos de tracto sucesivo, aquel o cuya ejecución o cumplimiento se prolonguen en el tiempo y los demás que lo requieran serán objeto de liquidación” el artículo 61 y las expresiones “concurso” y “términos de referencia” incluidas a lo largo del texto de la Ley 80 de 1993, así como la expresión: “Cuando el objeto del contrato consista en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados, el proceso de selección se le llamará concurso y se efectuará también mediante invitación pública”.

También se derogan las siguientes disposiciones: El párrafo 2° del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 1° de la Ley 828 de 2003, el artículo 66 de la Ley 454 de 1998, el literal d) del artículo 27 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 Ley 161 de 1994. Igualmente se entienden derogadas las normas del Decreto 1900 de 1990 y de la Ley 182 de 1995 que contrarían lo dispuesto en esta ley” (http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/678/1/digital_18471.pdf, 2014).

Además como un apoyo a la ley 1150 de 2007, el gobierno gestiona ante el congreso la expedición de la LEY 1474 DE 2011, el estatuto anticorrupción, en el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad de control de la gestión pública, habla de las medidas

administrativas que se tomaran para la lucha contra la corrupción, las sanciones penales en la lucha contra la corrupción pública y privada, medidas disciplinarias para la lucha contra la corrupción, regulación del LOBBY o CABILDEO, organismo especiales para la lucha contra la corrupción, políticas institucionales y pedagógicas, disposición para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública, medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción y para esta investigación es de vital importancia hacer énfasis en las medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada en la cual se establecen los mecanismos que se llevarán a cabo para las personas que piensan en incurrir en acto de corrupción (se acaban los subrogados penales, amplio de términos de prescripción, tipificación del delito, sanción del tráfico de influencia de particulares, asignación de responsabilidad penal a las personas jurídicas y cohecho).

Delitos contra la administración pública - Art 397. Peculado por apropiación. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Si lo apropiado supera un valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si lo apropiado no supera un valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ochenta (180) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término y multa equivalente al valor de lo apropiado. (monteria, 2013)

Artículo 405. Cohecho propio. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses (monteria, 2013)

Artículo 406. Cohecho impropio. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento veintiséis (126) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses. (monteria, 2013)

El servidor público que reciba dinero u otra utilidad de persona que tenga interés en asunto sometido a su conocimiento, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses, multa de cuarenta (40) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.

Artículo 407. Cohecho por dar u ofrecer. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos en los dos artículos anteriores, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses. (monteria, 2013)

Delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia - artículo 453. Fraude Procesal. [Modificado por el artículo 11 de la ley 890 de 2004] El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años. (monteria, 2013)

Delitos contra la seguridad pública - Artículo 340. Concierto para delinquir. [Modificado por el artículo 8 de la ley 733 de 2002 y sus penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004] Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.

[Modificado por el artículo 19 de la ley 1121 de 2006] Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato y conexos, o Financiamiento del Terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, la pena será de prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años y multa de dos mil setecientos (2700) hasta treinta mil (30000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto para delinquir. (monteria, 2013)

Delitos contra la fe pública - Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

Artículo 287. Falsedad material en documento público. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El que falsifique documento público que pueda servir de

prueba, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses. Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses. (monteria, 2013)

Artículo 288. Obtención de documento público falso. [Penas aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004] El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.

(monteria, 2013)

5. ESTADO DEL ARTE

5.1 La Corrupción en la Contratación Pública está de Moda

La corrupción en la contratación estatal, parten del soborno, que son las recompensas o incentivos ilegales las cuales tienen como objetivo manipular decisiones de los servidores públicos en beneficio propio. Una de las mayores fuentes de corrupción es la contratación pública, debido a que los recursos se encuentran a cargo de entidades públicas.

La corrupción centrada en el servicio público, es concebida como el comportamiento que se caracteriza por la desviación de las funciones naturales, ética y moralidad del cargo de servidor público, para atender intereses privados con el objetivo de obtener ganancias pecuniarias o posición social convirtiéndose así en una moda en un patrón a seguir, por tanto a la hora de tomar una decisión solo tendrán en cuenta los intereses propios antes que los intereses de una comunidad, que este último es lo que realmente debería primar a la hora de la toma de decisiones en un cargo público.

En medio de los escándalos de corrupción que se han destapado en los últimos meses cada vez es más frecuente oír términos como peculado, prevaricato, concusión, cohecho, concierto para delinquir, celebración indebida de contrato todos estos delitos no van más allá de los 10 a 31 años de cárcel, pero será que realmente si se cumplen estas sanciones (caracol, Radio 2011)

5.2 Colombia Corrupta

La organización Transparencia Internacional revela estudio anual sobre la corrupción en el mundo. En el país, la percepción de este delito va en aumento y los ciudadanos están cada vez más listos a hacer algo al respecto.



Ilustración 1: Tomada de (Aldana, 2011)

Esta es la conclusión de la que es quizás la más amplia y validada herramienta para medir el estado de corrupción en el mundo: el Barómetro Global de la Corrupción 2013, que será divulgado hoy por la organización Transparencia Internacional.

El barómetro, basado en una encuesta global que mide la percepción que tienen los ciudadanos sobre los sistemas políticos de sus respectivos países, revela que el 58% de los colombianos considera que la corrupción en el país ha aumentado en los dos últimos años y que según el 29% se ha mantenido. Es decir, el 87% de los colombianos viven en un país corrupto donde ninguna medida estatal ha logrado disminuir el problema.

Los resultados se publican seis meses después de la divulgación de los resultados de la encuesta y que recientemente comenzó a medir la percepción de corrupción en América Latina. La encuesta demostró que Colombia es el país con más alta percepción de corrupción entre 26 países de América Latina, con un 81% de los encuestados señalando que vive en un país corrupto.

Comparando los resultados de 2010, la encuesta arrojó que el porcentaje de colombianos dispuestos a denunciar casos de corrupción pasó del 86% al 91%. Si se compara al país con el resto del mundo, los colombianos aparecen como mucho más comprometidos a realizar actividades para cambiar el estado de cosas en materia de corrupción.

En los últimos tres años, la corrupción se ha convertido en un recurrente catalizador de protestas sociales que han obligado a los dirigentes de diversos países a tomar medidas para erradicar problemas de mal gobierno.

Para la directora de Transparencia por Colombia, el país aún está lejos de vivir una primavera propuesta social por indignación, pese a ocupar el primer puesto en la lista de países corruptos de América Latina, según la percepción de los ciudadanos, “en Colombia hay algunos problemas que la gente percibe como muy críticos, como la violencia. Y todavía falta dar ese paso para que los ciudadanos entiendan que la corrupción los afecta directamente. Por ejemplo, que cuando se demoran dos horas en llegar a su sitio de trabajo se den cuenta de que es culpa de la plata que se robaron de las obras en Bogotá”.

Como ocurrió en años anteriores y como ocurre también en otros países de América Latina los partidos políticos, y en especial el Congreso, son considerados las instituciones más corruptas en Colombia, seguidos por los servidores públicos, la Policía y las Fuerzas Militares.

Este asunto deja ver “la necesidad urgente de desarrollar políticas, mecanismos y canales expeditos para recibir y procesar las denuncias ciudadanas sobre hechos de corrupción y mecanismos de protección a denunciantes. Sin esto, la voluntad ciudadana (de denunciar) se perderá”.

(Tovar, 2013)

5.3 Encuesta sobre Corrupción en Colombia

¿Cómo se calificaría el desempeño de las siguientes instituciones frente a la corrupción en el país? Utilizando una escala en donde 5 es excelente y 1 muy malo [13]

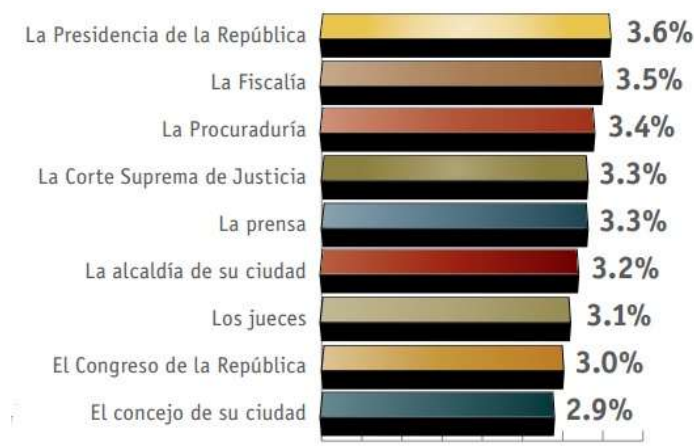


Ilustración 2: Tomada del artículo (Benavides, 2011)

¿Cuáles son los mayores escándalos de corrupción en el país?



Pese a que el problema de los Nule fue un tema de cubrimiento especialmente bogotano, se convirtió en uno de remembranza nacional. Está claro que lo que está en ejecución es lo que la gente recuerda más y termina identificando como el gran escándalo del país.

Ilustración 3: Tomado de: (Aldana, 2011)

5.4 Índice de Percepción de Corrupción 2013

A pesar de avances normativos, Colombia mantiene altos niveles de percepción de corrupción



Ilustración 4: tomado de (Corporación, transparencia 2013)

Entre los 32 países de las Américas, Colombia se encuentra por debajo del puntaje promedio de la región (45) y está en el puesto 18 de la tabla.

Según el Índice de Percepción de Corrupción 2013 (IPC, 2013), divulgado por Transparency International, el sector público de Colombia sigue siendo percibido como corrupto por empresarios y expertos internacionales. El país mantiene la calificación de 36 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), lo que lo ubica en el puesto 94 entre 177 países evaluados.

A pesar de las reformas institucionales y normativas para ponerle freno a la corrupción en los últimos años, la percepción sobre este problema en el país sigue siendo alarmante. La lentitud de la Justicia para castigar a los corruptos y las repetitivas prácticas de abuso del poder en todos los niveles del sector público se reflejan en la pobre calificación de Colombia en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC, 2013).

Aunque el Estado colombiano ya cuenta con buenas herramientas para luchar contra la corrupción, como el Estatuto Anticorrupción, no se percibe que estas medidas sean efectivas. Estos avances normativos contrastan con los numerosos escándalos de corrupción que muchas veces terminan impunes.

Mientras continuemos viendo que hay justicia dilatoria para los corruptos y que los niveles de sanción no son coherentes con el gran daño social y económico, la percepción de corrupción no va a disminuir. (Corporación, transparencia 2013)

5.5 La Contratación Estatal está Monopolizada

La contratación estatal en Colombia está concentrada en un grupo de contratistas, varios de ellos entidades públicas, que a través de la contratación directa ejecutan \$14 billones de pesos del presupuesto nacional, reveló la Contraloría General de la República.

Luego de hacer un análisis de un universo significativo de recursos y de un número importante de entidades a nivel central se encontró que hay un problema endémico de concentración de la contratación pública, aseguró. Estos contratistas ejecutan el 42% del presupuesto.

La contraloría señala que se requeriría una “cirugía más profunda” que efectivamente garantice que existe la publicidad suficiente y real frente a todos los procesos de contratación y que los pliegos no están re direccionados en uno u otro sentido.

El 60% de la contratación en Colombia se hace de manera directa, un 31% por licitación pública, 7% por selección abreviada, el 2% por concurso de méritos y los otros son contratos de consultoría (que también son contratación directa).

De acuerdo a la Contraloría, entre las entidades que tienen una práctica de contratación directa están, en su orden, el Ministerio de Defensa (con el 41%), el ICBF, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Transporte, Ministerio de Educación, Ministerio de las TIC, Ministerio de Comercio, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ambiente y las CAR.

La Contraloría ha encontrado que el ritual completo de una licitación pública es casi simbólico porque realmente la contratación en Colombia en un porcentaje que supera más de la mitad de los recursos se hace de manera directa. Así que realmente son muy pocos los contratos que se adjudican después de un proceso licitatorio.

Eso demuestra que en la contratación directa no se está aplicando adecuadamente el principio de publicidad ni los principios de selección objetiva, porque nos damos cuenta que son siempre los mismos contratistas, entre los cuales hay varias entidades del Estado que se han convertido en las receptoras para celebrar la contratación. (ESPECTADOR, 2013)

5.6 Corrupción Boyante



Ilustración 5: Tomada de la revista (DINERO, 2011)

La Auditoría General de la República estima que aproximadamente \$3,8 billones son arrebatados cada año al fisco por funcionarios públicos en episodios de corrupción que, en muchos casos, se ejecutan en complicidad con actores privados. Esta cifra se acerca al 1% del PIB. De acuerdo con esta entidad, a diciembre del año pasado había más de 10.500 procesos relacionados con corrupción; los casos que aparecen destacados en los medios de comunicación son una minoría absoluta dentro del total.

50% de los encuestados considera que el nivel de corrupción en el país es muy alto y otro 33% que es alto; al mismo tiempo, 60% cree que la corrupción está aumentando; 70% cree que las licitaciones con el Estado ocurren en condiciones de muy baja transparencia; 23% afirma que conoce alguna empresa de su propio sector que ha ejercido tráfico de influencias en entidades estatales y 21% dice conocer una empresa que ha pagado sobornos.

El avance en la corrupción se ha convertido en un problema para la competitividad internacional del país. En el último Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, Colombia aparece clasificado en el puesto 106 entre 139 en lo que se refiere al uso de recursos públicos para propósitos diferentes a los asignados; en el puesto 90 en cuanto a pagos irregulares y sobornos; y en el puesto 118 en cuanto a favoritismo en las decisiones de los funcionarios públicos (DINERO, 2011).

5.7 Balance de Consecuencias

Según el sector empresarial del país las causas más importantes de la corrupción identificadas están la falta de transparencia en las decisiones públicas (72% de los encuestados identifica esta como una causa muy importante de la corrupción) la ineficiencia del sistema judicial (64%), las bajas sanciones para quienes se involucran en estos hechos (51%) y los procedimientos administrativos inadecuados (54%). Entre tanto, una razón más estructural, como puede ser el tamaño y la ineficiencia del Estado, es percibida como una causa importante por un porcentaje muy inferior de empresarios (26%).

Hacia adelante, sin embargo, las consecuencias del auge de la corrupción podría tener un alcance mucho mayor. 67% de los empresarios encuestados creen que el avance de la corrupción se reflejará en una pérdida de confianza en las instituciones; 59% cree que conducirá a una sociedad en la cual se perdería la igualdad de los ciudadanos ante la ley; 58% piensa que conducirá a una mayor inseguridad jurídica; 42% cree que incrementará las dificultades para hacer negocios y 40% piensa que traerá una mayor inestabilidad política.

Pero la situación más preocupante es que los empresarios consideran que en el futuro cercano las cosas no cambiarán: uno de cada tres empresarios piensa que en la próxima licitación pública su más fuerte competidor dará sobornos.

El panorama que muestra el estudio es desolador. La tarea para el Gobierno será compleja en cuanto a recuperar no solo los recursos que han sido birlados sino la confianza en el sistema, donde jugará un papel fundamental el nuevo Estatuto Anticorrupción. (DINERO, 2011)

5.8 Carrusel de la Contratación en Bogotá.

Es un caso de corrupción política desarrollado en la ciudad de Bogotá y que se da durante la administración del ex alcalde Samuel Moreno Rojas del Polo Democrático Alternativo en 2010. La polémica estalló el 25 de junio de dicho año cuando salieron a la luz pruebas que evidenciaban la negociación de multimillonarias comisiones por parte de Germán Olano, ex congresista de la República, al empresario Sebastián, que cuya empresa que llevaba su apellido manejaba gran parte de los contratos de distintas obras públicas que se desarrollaban en la capital colombiana. La principal obra que se vio directamente afectada por dichas negociaciones irregulares fue la construcción de la tercera fase del sistema de transporte público TransMilenio, la cual llegó a presentar casi dos años de retraso.

En el tiempo inmediatamente posterior, distintas iniciaron investigaciones que se acrecentaron a tal punto que varios políticos, empresarios y dirigentes del Instituto de Desarrollo humano se vieron involucrados. El Estado llegó a presentar un detrimento patrimonial cercano al billón de pesos colombianos (unos 521 millones de dólares aproximadamente).

El escándalo es considerado como uno de los más grandes en la historia reciente del país, el setenta por ciento de la construcción de la tercera fase del sistema TransMilenio se adjudicó al Grupo Nule un conglomerado de empresas encabezado por Guido Nule Marino y sus primos Manuel y Miguel Nule Velilla. Sin embargo, a finales de 2009 dicho grupo presentó graves problemas financieros, algunos de ellos originados por malos manejos administrativos. Como resultado, la primera evidencia de dichas dificultades se vio reflejada en el retraso de las obras que estaban a cargo del ya nombrado grupo. En enero de 2010 se descubrió que más de ochenta mil millones de pesos provenientes de anticipos de obras habían sido desviados a otros intereses de dicho conglomerado, algo que causó gran indignación dentro de la opinión pública.

El 2 de febrero se llevó a cabo la cesión del contrato que estaba valorizado en 315 mil millones de pesos colombianos y que abarcaba obras de mantenimiento vial por toda la ciudad, el 20 de marzo del mismo año, el contratista Alejandro Botero denunció ante la Contraloría y la Fiscalía un serie de adjudicaciones de contratos irregulares encabezados por el empresario Julio Gómez, y el abogado Emilio Tapia. Según Botero, Gómez y Tapia lideraban una «mafia» que se estaba apoderando de los contratos de construcción en Bogotá valorizados en 289 mil millones de pesos. Asimismo, reveló los nexos de éstos con funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano -organismo encargado de la administración de obras públicas- y de Leonardo Echeverri, asesor de Samuel Moreno Rojas. Para abril de 2010, era incierto el destino de las multimillonarias comisiones que había recibido el Grupo Nule para completar las obras que estaban a su cargo, cosa que indigno a la opinión pública. Adicionalmente y debido a los graves retrasos presentados en muchas de las obras del distrito, Liliana Pardo, directora del Instituto de Desarrollo Urbano renunció a su cargo.

El 26 de mayo, el contralor de la ciudad Miguel Ángel Moralesrussi -que más tarde se vería seriamente implicado- advirtió al Estado del «hueco fiscal» que se estaba

generando en el distrito debido los sobre-costos acaecidos sobre las obras de TransMilenio. Según Moralesrussi, el sobre-costos superaba los 500 mil millones de pesos y reveló supuestas intenciones del senador Ivan Moreno Rojas -hermano de Samuel Moreno- de verse beneficiado con la construcción de la autopista «Vía Bogotá -Girardot», la cual también presentaba demora y que estaba a cargo del conglomerado Nule. Por tales declaraciones, Iván Moreno perdió el apoyo de su partido político, el Polo Democrático, y fue retenido por una orden de la Corte Suprema, que lo acusó de «concusión», «cohecho» y «celebración indebida de contratos».

A penas unos días antes de que estallara el escándalo, Alejandro Botero declaró que Moralesrussi también pertenecía al «Cartel de la contratación». Según Botero, el contralor había negociado el beneficio del 2% de una comisión a cambio de acciones legales a favor de los contratistas del supuesto cartel; dicha comisión sería pagada a través de German Olano, congresista de la república. También argumentó que el contralor se reunió con Emilio Tapia y Julio Gómez en enero del mismo año para discutir dicha comisión, y para buscar la manera de ceder el contrato de la calle 26. Esta última declaración puso en serias dudas si la cesión de la obra a «Transvial» y «Conalvias» había sido transparente. Para el 16 de junio solo se hablaban de acusaciones vacías y no fundamentadas, Moralesrussi negó haber negociado y aclaró no conocer a Tapia, ni a Gómez, e inició un proceso penal contra Alejandro Botero. Sin embargo, el 25 de junio, el contralor se quedó sin argumentos al resultar directamente implicado en la que hasta esa fecha, era la prueba más importante de la investigación.

A continuación se muestra la lista en desarrollo de los implicados en el Carrusel de Contratación. La lista se sigue expandiendo, a medida que las investigaciones y testimonios han implicado a más involucrados en este caso de corrupción.

Samuel Moreno, ex alcalde de Bogotá, suspendido por la Procuraduría. Además un juez ordenó su detención en un centro militar.

Iván Moreno, ex senador de la República, hermano de Samuel Moreno. Detenido por orden de la Corte Suprema, investigado por la Procuraduría y por el Consejo de Estado.

Miguel Nule, ex contratista de Bogotá, detenido porque la Fiscalía le imputó cinco delitos dentro del escándalo del carrusel de la contratación.

Manuel Nule, ex contratista de Bogotá, detenido porque la Fiscalía le imputó cinco delitos dentro del escándalo del carrusel de la contratación.

Guido Nule, ex contratista de Bogotá, detenido porque la Fiscalía le imputó cinco delitos dentro del escándalo del carrusel de la contratación.

Mauricio Galofre, socio de los primos Nule, detenido por orden de la Fiscalía General por la comisión de cinco posibles delitos.

Julio Gómez, ex contratista capturado y quien aceptó cargos ante la Fiscalía en 2013.

Manuel Sánchez Castro, abogado y ex consul, en noviembre de 2013 negoció con la Fiscalía convertirse en testigo 'estrella' del proceso.

Emilio Tapia Aldana, ex-contratista y ex-funcionario del IDU de Bogotá, detenido por incumplir los pactos que tenía con la Fiscalía General de la Nación. Actualmente tratando de pedir solicitud por 'pena cumplida'.

Germán Olano, ex representante a la Cámara, suspendido e inhabilitado por 12 años por la Procuraduría y detenido por orden de la Fiscalía.

Hipólito Moreno, ex presidente del Concejo de Bogotá.

Andrés Camacho Casado, exconcejal del Concejo de Bogotá.

Severo Correa, miembro del Concejo de Bogotá.

Orlando Parada Díaz, concejal investigado por la Fiscalía y acusado por Manuel Sánchez Castro, testigo 'estrella' de la Fiscalía.

Miguel Ángel Moralerussi, excontralor de Bogotá, suspendido e inhabilitado por 20 años por la Procuraduría y detenido por orden de la Fiscalía.

Liliana Pardo, exdirectora del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), detenida por la Fiscalía por irregularidades en la contratación.

Hector Zambrano, exsecretario de Salud de Bogotá

(El Tiempo, 2013).

5.9 Cinco Delitos Imputados a los Nule en el Carrusel de la Contratación

El fiscal segundo delegado ante la Corte Suprema de Justicia precisó que Manuel Nule dentro de su cargo como administrador y director del Grupo Nule participó en diferentes irregularidades para obtener contratos viales en Bogotá, entre los que destacan la fase III de Transmilenio y la reparación de la malla vial de la capital de la República.

El fiscal segundo delegado ante la Corte Suprema de Justicia, Germán Pabón, precisó que Manuel Nule dentro de su cargo como administrador y director del Grupo Nule participó en diferentes irregularidades para obtener contratos viales en Bogotá.

Según el representante de la Fiscalía, durante los años 2007 y 2009, los representantes del Grupo Nule recibieron anticipos superiores a los 30 mil millones de pesos, los cuales fueron entregados por el Distrito a ocho empresas para desarrollar proyectos de obras viales.

Sin embargo, en muchas oportunidades estos anticipos no fueron invertidos en ninguno de los proyectos que se había prometido, lo que produjo un retraso importante en las obras viales, llevando así a Bogotá a un caos por los problemas de movilidad. Por este hecho el representante del grupo Nule habría incurrido en el delito de peculado por apropiación.

Así mismo, precisó que para conseguir algunos contratos se le pagaron dádivas a Inocencio Meléndez, quien fungía como subdirector técnico del IDU, para que mediara ante la directora del Instituto, Liliana Pardo y otras personas, para que les fueran entregados dichos contratos, por lo que incurrió en el delito de cohecho.

Acto seguido indicó que dentro de sus ocho empresas los Nule se hacían préstamos con dineros del Distrito, lo que representa una irregularidad y “una clara ilegalidad”, explicando además “que se hacían préstamos entre sí, como se puede soportar en los registros de las juntas de socios. Guido, Manuel y Miguel Nule tenían manejo, dominio y coordinación en la empresa que ejecutó los contratos”.

Para la adjudicación de uno de los contratos con un valor de 44 mil millones de pesos, Miguel Nule habría alterado unos balances en cuanto a la tecnología y material que tenía una de sus empresas, lo que representaría una incursión en el delito de fraude procesal. (Pais.com.co, 2011)

5.10 Fiscalía General de la Nación Revoca Principio de Oportunidad al Grupo Nule

La Fiscalía General de la Nación revocó en su integridad el principio de oportunidad concedido a Miguel, Manuel, Guido Nule y Mauricio Galofre; en consecuencia serán sustentados los cargos en contra de esas personas por los delitos de concierto para delinquir, fraude procesal, cohecho y delitos contra la fe pública.

En su intervención el Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, explicó los requisitos fundamentales que deben tenerse en cuenta para aplicar el principio de oportunidad:

- Que la colaboración permita desarticular organizaciones criminales.
- Que los testimonios sean eficaces en el juicio y que no existan otros elementos probatorios para llegar a la verdad y por lo tanto, ese testimonio se convierta en un elemento fundamental de responsabilidad.
- Que es importante valorar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
- Que el principio de oportunidad no se convierta en un obstáculo para la reconstrucción histórica de la verdad de los hechos. (Fiscalia, 2012)

5.11 la Caída del grupo Nule

El 15 de diciembre del año pasado, a los hermanos Manuel y Miguel Nule y a su primo Guido el mundo se les vino encima. A la medianoche de ese martes, los tres empresarios costeños, integrantes del llamado Grupo Nule, perdieron la última tabla de salvación que los podría sostener a flote en medio del tsunami que los arrastraba: se quedaron por fuera de la adjudicación de la renombrada Ruta del Sol (iban con la compañía China Railway Shisiju), el mayor proyecto vial del país, que exigirá inversiones superiores a los 2.600 millones de dólares en los próximos seis años.

Para este joven grupo que desde hacía varios meses navegaba hacia el abismo por problemas de liquidez, cesación de pagos, elevado endeudamiento y malos manejos, quedarse con algún tramo de esta obra era cuestión de vida o muerte. Parece increíble que un grupo con problemas de liquidez y con todas las puertas cerradas para conseguir recursos quisiera medírsele a tamaña obra, pero lo intentaron. La explicación es que el anticipo monetario para cualquiera de los tres tramos de la Ruta del Sol que habían licitado se podría convertir en el oxígeno que los Nule necesitaban para sobrevivir. Solo en el Tramo III de la obra el anticipo para el año 2011 ascendía a 236.595 millones de pesos.

Esto tal vez explica los rostros de los Nule esa noche fatídica, cuando el comité evaluador de los proponentes para la Ruta del Sol leyó su fallo en el que los descartó, entre otras razones, por no cumplir con los requisitos de patrimonio, flujo de caja ni capacidad financiera.

Guido, el menor del grupo (36 años), un administrador de empresas de la Universidad Javeriana y quien ha puesto el pecho ante los medios en esta difícil coyuntura, palideció, según testigos. Manuel y Miguel, ingenieros civiles de la Universidad de los Andes (de 38 y 41 años, respectivamente), pasaron de la indignación al desconcierto. Los tres abandonaron el auditorio Modesto Garcés del Ministerio de Transporte, con una derrota a cuestas que significaba el puntillazo final del grupo económico que hasta hace pocos años estuvo en la cúspide empresarial y que, incluso, algunos medios de comunicación llegaron a calificar como los 'nuevos cacaos' del país.

A decir verdad, esta apreciación no parecía ser del todo exagerada. Tras 15 años de trayectoria, los dueños del denominado Grupo Nule conformaron un emporio como para dejar con la boca abierta a cualquiera: más de 35 empresas en los sectores de energía, agua y construcción; llegaron a participar en más de 86 consorcios para las diferentes licitaciones públicas; sus inversiones traspasaron las fronteras, además de varios países de América Latina desarrollaron proyectos en España, y en busca de recursos llegaron a China y Dubái. En su mejor momento facturaron más de 200 millones de dólares al año, y emplearon, directa e indirectamente a través de sus empresas, a unas 15.000 personas. Se convirtieron en las estrellas nacientes de la contratación pública del país.

Su prestigio dio un triple salto mortal en 2004, cuando ganaron la concesión de la doble calzada Bogotá-Girardot, donde entraron a las grandes ligas de la infraestructura vial. En toda su trayectoria, los Nule han construido más de 2.000 obras de infraestructura. Parecía que nada les quedaba chico. Soñaron con meterse en el Canal de Panamá e incursionar en proyectos en África y Europa del Este. Aunque sin éxito, también aspiraron a la construcción del nuevo aeropuerto de Bogotá. Querían incluso incursionar en otras ramas: hasta consideraron la posibilidad de participar en el tercer canal de televisión y fueron accionistas de la revista Cambio, antes de que perteneciera a la Casa Editorial El Tiempo.

Pero, como dice el adagio popular, lo que sube como palma cae como coco. Así de rápido como ascendió el Grupo Nule comenzó su vertiginoso descenso. En los dos últimos años todo ha ido de mal en peor. Algunos ejemplos dan cuenta de ese declive: incumplieron en el pago de una deuda pendiente por 13.500 millones de pesos con la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). Este controvertido crédito para el proyecto Bogotá-Fusagasugá provocó la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría y la petición a la Fiscalía de inspeccionar el caso, pues no tiene antecedentes que la DNE preste para obras públicas.

A este hecho siguieron los escándalos por retraso en la construcción de la Troncal de TransMilenio en la calle 26, donde eran responsables del 70 por ciento de la obra. Ante este escándalo, el IDU ordenó que devolvieran 69.000 millones de pesos, pagados como

adelanto por estas obras, y se les ordenó ceder el contrato. La Secretaría de Hacienda del Distrito les embargó algunas de sus cuentas por deudas de impuestos. El contralor distrital, Miguel Ángel Moralesrrusi, los acusó de captación masiva de dinero y describió su esquema financiero como una pirámide. Por su parte, el contralor general, Julio César Turbay, afirmó que ese grupo era un castillo de naipes.

Con los problemas hasta el cuello, los Nule intentaron en mayo de este año una salida. Le solicitaron a la Superintendencia de Sociedades la admisión a un proceso de reorganización empresarial contemplado en la ley, algo así como lo que en el pasado se llamó concordato, para parar el desangre en que estaban con embargos y demandas de docenas de acreedores histéricos.

Sin embargo, la petición no solo fue negada, sino que la Superintendencia les cayó con todo el peso de la ley, pues encontró que las dos principales sociedades, MNV S.A. y Gas Kpital, tenían serias fallas. Para empezar, se detectó que actuaban como un grupo empresarial sin declararse como tal y, como si fuera poco, estaban en cesación de pagos desde hacía varios meses. Estas fueron razones suficientes para que la Superintendencia resolviera el lunes pasado ordenar la liquidación de esas dos firmas, las mismas que le dieron vida a este otrora próspero conglomerado. Al final de la semana pasada, el superintendente Luis Guillermo Vélez ordenó liquidar otras dos firmas: Bitácora y Ponce de León. Con esto, el Grupo Nule llegó a su fin.

¿Cómo llegaron a esta situación? Guido, el hombre que siempre ha dado la cara, ha dicho en varias ocasiones en entrevistas que en su primera década de actividades incursionaron en muchos negocios, crecieron a buen ritmo, fueron exitosos, pero que los cogió la reciente crisis mundial cuando estaban en pleno auge. Por eso, dice que cuando tuvieron que responder por varias obligaciones, se encontraron con que los bancos demoraron los desembolsos o sencillamente cerraron la llave del crédito.

Esto, que puede ser cierto, pues les pasó a muchas industrias, no explica en su totalidad el colapso de este Grupo. Algunos analistas que han visto de cerca la operación de este conglomerado dicen que hay mucho más de ineficiencia en el manejo que hacían en su operación, unida a un gasto excesivo y a un desorden administrativo enorme. En privado, algunos competidores que perdieron licitaciones frente a ellos se atreven a decir que como los sobornos fueron parte integral de la fórmula del triunfo, implicaban un sobre costo adicional que agravaba los problemas de liquidez. Qué tanto hay de cierto, es difícil saberlo, y tal vez la historia lo cuente con más detalles.

¿Y la plata, qué?

Como todo gran escándalo corporativo, todos quieren saber cuánta plata se perdió. Pues bien, lo primero que hay que decir en este caso es que la lista de damnificados es amplia: trabajadores, proveedores, bancos, mesas de dinero, fondos de inversión, la Dian, y hasta los ciudadanos de a pie de Bogotá resultaron afectados con los retrasos en las obras de la calle 26 que tenía este Grupo.

Se sabe que entre los mayores acreedores hay fondos de capital privado del extranjero. Entre abril y agosto de 2007, los inversionistas Arco Capital Corporation y Quantek Asset Management prestaron a MNV y Gas Kpital y al Consorcio Bogotá-Fusa 35 millones de dólares destinados a la construcción de la doble calzada Bogotá-Fusagasugá. Algo así como 70.000 millones de pesos.

Llaman la atención, dentro de las deudas pendientes del Grupo, las obligaciones con el fisco. En sus pesquisas, la Supersociedades encontró que el Grupo tenía deudas de impuestos por 28.000 millones de pesos, de los cuales 12.000 corresponden a retención en la fuente. Esto es gravísimo y podría tener implicaciones penales, señaló un tributarista, puesto que indica que el Grupo se quedaba con dineros que le pertenecían al fisco. Hoy todos se preguntan cómo hacía para contratar con el Estado si era deudor moroso del mismo.

En plata contante y sonante, según cálculos de analistas, las pérdidas totales se pueden mover en un rango entre los 500.00 y los 800.000 millones de pesos. La verdad es que no es fácil saber con precisión cuánto se perderá en esta liquidación. El Grupo Nule dice que tienen una proporción de 60 por ciento en activos y 40 por ciento en pasivos. Sin embargo, desde marzo del presente año no había una contabilidad regular en las diferentes sociedades.

La Superintendencia, en las pesquisas que realizó a las sociedades del Grupo que entraron en liquidación -MNV, Gas Kpital, Bitácora y Ponce de León-, encontró inconsistencias, faltas de registros y un caos contable.

A manera de ejemplo, en la resolución de liquidación de Gas Kpital se indica que los estados financieros a diciembre 31 de 2009 registran en la cuenta de caja 167 millones de pesos, y bancos, 46.519 millones de pesos. Sin embargo, el revisor fiscal manifiesta que, luego de examinar todo, el saldo de bancos es de solo 3.000 pesos y la caja se encuentra en ceros. Según el funcionario, algo similar sucede en gran parte de la contabilidad.

La jugada maestra

Al mejor estilo de los grandes escándalos corporativos, los capítulos más jugosos son los últimos. La última perla de esta quiebra es para no creer. Los Nule ya no son los dueños del Grupo porque el pasado 19 de junio vendieron sus acciones en las sociedades MNV S.A. y Gas Kpital a dos fondos de capital privado extranjeros con los cuales tenían deudas enormes: Invertotal y Hansa Holding Ltda., esta última subsidiaria de Arco Capital Corporation.

En un comunicado, estos dos fondos informaron que tomaron el control administrativo de la organización Nule para buscar soluciones a la crítica situación que atravesaba. Esto fue ratificado el pasado viernes por los Nule en un comunicado público, el primero desde que la Superintendencia de Sociedades ordenó la liquidación de sus principales empresas.

En él manifiestan que, desde el pasado mes de junio, sus acciones fueron vendidas a Solutions and Infrastructure Technologies (SIT) Colombia-Hansa Holding, constituida por los citados fondos internacionales.

Los Nule señalaron que la operación se llevó a cabo ante las múltiples dificultades por las que atraviesan algunas de las sociedades que conformaban al Grupo y con el único propósito de facilitar un acuerdo con los acreedores de las mismas y así procurar el pago de los pasivos a su cargo.

Para muchos esto despierta enormes dudas, pues consideran que SIT es una empresa de papel que solo tiene un millón de pesos de capital.

Como quien dice, Miguel, Manuel y Guido Nule se quisieron salir del problema traspasando la propiedad a un grupo de acreedores. O por lo menos lo intentaron, porque aún está por saberse si esta operación es válida a la luz de la normatividad colombiana. El superintendente de Sociedades, Luis Guillermo Vélez, ya afirmó que esta venta deja la impresión de que un grupo de acreedores quiere cobrarse por la derecha, sin respetar al resto de los damnificados. "Un acreedor, como eran los fondos, no se puede tomar la empresa para pagarse primero y saltarse al resto que estaba en fila", señala Vélez.

La verdad es que los fondos de inversión Quantek Asset Management y Arco Capital Management, liderados ahora por Invertotal y Hansa Holding, tenían 35 millones de dólares invertidos en las compañías de los Nule y, por lo tanto, estaban en la cola de los acreedores y debían someterse a la prelación de pagos que estipula la ley.

Ahora bien, hay controversia entre juristas en el sentido de si la operación que realizaron en junio los Nule con estos fondos en la que vendieron sus acciones debe reversarse o no. Algunos creen que desde mayo, cuando los Nule acudieron a solicitar la reorganización empresarial por parte de la Supersociedades, no podían llevar a cabo transacciones sin el conocimiento de esa entidad. Otros, sin embargo, señalan que como se trata del traspaso de acciones podían hacerlo.

Para el Superintendente, lo más claro de todo es que en cualquier caso los Nule tendrán que responder hasta con su patrimonio por todo lo que dejaron pendiente hasta el 19 de junio, fecha en la cual ellos mismos señalan que hicieron la transacción con los fondos. (Semana, 2010)

5.12 Sanciones Asociadas a la Corrupción en Colombia

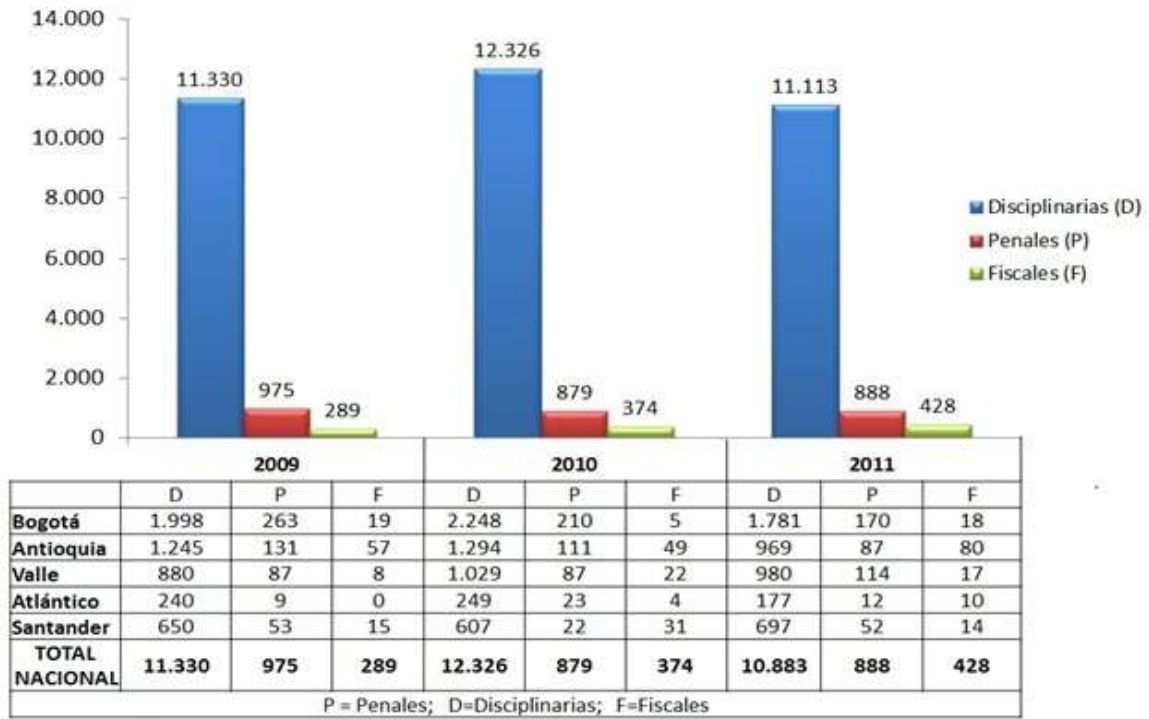


Ilustración 6: Observatorio de anticorrupción y de integridad ciudadana

Dentro del marco de la ley 1474 (Estatuto Anticorrupción), se establecieron medidas administrativas, disciplinarias, fiscales y penales para combatir el fenómeno de la corrupción en Colombia. En desarrollo de los mandatos contenidos en dicha ley, la Procuraduría General de la Nación, de manera conjunta con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, diseñaron el Observatorio Anticorrupción y de Integridad. Se trata de una herramienta que integra sistemas de información desarrollados por las principales entidades relacionadas con la prevención y sanción de actos asociados a la corrupción (Rama Judicial, Contraloría, Procuraduría), permitiendo la consulta de información desagregada por departamentos sobre: sanciones penales, disciplinarias, fiscales, contractuales y resultados en el Índice de Gobierno Abierto –indicador que mide el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción (Corporación Justicia, 2012)

6. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El tipo de investigación que se trabajó es de tipo no experimental, transaccional, descriptiva y de enfoque cualitativo, no experimental debido a que no se van a manipular variables, transaccional según el libro (Torres, 2006, págs. 1 - 50) teniendo en cuenta que en un solo tiempo se va a realizar la recolección de los datos, descriptiva porque la investigación se va a realizar a través de una hipótesis o teoría para exponer y analizar la información con el fin de caracterizar un fenómeno social o situación con sus rasgos más relevantes de manera cuidadosa, para presentarla en los resultados a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento, y para ello se van a trabajar las siguientes etapas:

- ✓ Examinan las características del problema escogido.
- ✓ Definir y formular sus hipótesis.
- ✓ Eligen los temas y las fuentes apropiados.
- ✓ Establecer, a fin de clasificar los datos, categorías precisas, que se adecuen al propósito del estudio y permitan poner de manifiesto las semejanzas, diferencias y relaciones significativas.
- ✓ Realizan observaciones objetivas y exactas.
- ✓ Describen, analizan e interpretan los datos obtenidos, en términos claros y precisos.

7. RESULTADOS

7.1 Análisis de la ley 1150 – Errores en su Estructura

El propósito del gobierno no fue sustituir la ley 80 por la ley 1150, su objetivo general fue realizarle una serie de reformas que permitieran subsanar errores que estaban generando irregularidades en los procesos de contratación estatal. Los índices de corrupción eran alarmantes y todos los sectores reclamaban una pronta solución a estos inconvenientes. El enfoque de la modificación tenía como propósito establecer procedimientos de selección ágiles que permitieran minimizar los efectos de la corrupción en los esquemas de contratación pública.

Un primer reto fue el cambio en el concepto de los procesos de selección. La ley 1150 modificó el concepto incorporado en la Ley 80 de 1993, referido a los costos del contrato, es decir, su cuantía. Otra fue la disminución de los procesos de licitación, al incorporar la selección abreviada de contratistas, la implementación de procesos de selección más expeditos según su cuantía, la selección de consultores, la selección directa, entre otros aspectos. Estas reformas son pensadas con base en las características del objeto del contrato estatal. Con la selección abreviada, se realizaría procedimientos ágiles y la adopción de decisiones de manera libre, con base en los principios de la contratación estatal. Por ello, las innovaciones intentan llevar sólo a horas los contratos de adquisición de bienes de características uniformes que representan el 80% de contratos.

Adicionalmente, en esta categoría se recoge la llamada "menor cuantía" sólo aplicable en lo sucesivo a bienes o servicios diferentes de los anteriores. La selección de consultores, está dirigida a la contratación de servicios especializados de carácter técnico, implicando con ello que las actividades de naturaleza intelectual sean evaluadas por factores como la experiencia y no por el precio, ya que esto no garantiza la calidad del objeto a contratar. La contratación directa, la cual puede aplicarse en casos como la urgencia manifiesta, el contrato de empréstito, los contratos interadministrativos y las demás causales allí previstas, con el fin de brindar soluciones expeditas.

Otro objetivo de la ley fue implementar un sistema integrado de contratación electrónica que conlleva la utilización de medidas tecnológicas de información y comunicación que permitiría dar más transparencia a los procesos de contratación, mientras que en materia del régimen de garantías de los contratos estatales, a partir de la ley se ordenó reglamentar este tema, para lo cual se amplía la posibilidad de otorgar otro tipo de garantías y su división por etapas del contrato o por el tipo de riesgos.

Al analizar cada una de las principales modificaciones a la ley 80 podemos determinar que no del todo fueron la mejor opción, ya que cada una de estas modificaciones presenta inconsistencias que no han permitido que la contratación pública sea transparente, a continuación se explicaran cada uno de los errores presentados en la nueva ley.

Una de estas tiene que ver con el costo de las cuantías de la contratación, esta no fue regulado de manera adecuada, en la medida que, para la contratación de bienes o servicios de cuantía muy reducida no se previó un procedimiento de selección con términos reducidos, lo que conllevó a los entes públicos a adelantar procesos de selección de varias semanas por bienes de muy bajos costos.

A continuación se hace referencia a las modalidades de selección que tienen mayor incidencia en el problema planteado.

La licitación pública comprende la verificación del cumplimiento de requisitos mínimos técnicos, financieros y jurídicos, que se constituyen en factores habilitantes. Posterior a su análisis, procede la ponderación de factores económicos o la aplicación de fórmulas como la media aritmética y factores de calidad. Dicha ponderación implica la asignación de puntajes que llevarán a la selección del contratista, de acuerdo con los elementos que se exponen en la sección, las entidades públicas, en uso de ese poder otorgado por la norma, establecen requisitos que pueden tender al favorecimiento de determinados proveedores, dando lugar a la corrupción.

Por su parte, la subasta inversa exige que los proponentes cumplan igualmente, requisitos mínimos técnicos, financieros y jurídicos cuyo cumplimiento es indispensable para su habilitación y para que puedan acceder a la etapa final que es el desarrollo de la audiencia de subasta inversa. Lo anterior implica que la norma no contempló el

establecimiento de factores de ponderación o asignación de puntajes. En desarrollo de la audiencia, a partir de la menor propuesta económica inicial de todos los proponentes habilitados efectúan lances de mejora de oferta, mediante la reducción del precio con base en un porcentaje mínimo que establece la entidad contratante.

Este procedimiento ha conllevado a que aquellos proponentes que tienen una fuerte organización administrativa, financiera y técnica, en términos de capacidad y operatividad, puedan reducir sus ofertas económicas, lo cual no sucede para aquellos proponentes que se encuentren en condiciones diferentes. Por otra parte, al no poder calificarse aspectos como la calidad, no se asegura una adecuada ejecución del contrato, sólo por el hecho de ser el factor económico el único criterio de selección. Esto, en razón a que también puede darse el hecho que se ofrezcan precios muy bajos para lograr la adjudicación, pero los efectos nocivos de este ofrecimiento solo se evidencian durante la ejecución del contrato, en el sentido que el contratista ofrece bienes y servicios de mala calidad, o sin el cumplimiento de las especificaciones requeridas.

El fundamento dado por los promotores de la norma es la reducción de costos en la adquisición de bienes y servicios que esta figura le permite a las instituciones públicas, en el marco de la adjudicación de los contratos. Pero el desarrollo de la figura ha implicado en algunos casos, el acuerdo entre participantes para “repartirse” las adjudicaciones y no reducir tanto sus ofertas.

La normatividad sobre contratación estatal tiene diversas modalidades de selección de contratistas, que responden a propósitos diferentes. En cada uno de estos escenarios, las continuas reformas legales han buscado solucionar dos tipos de problemas recurrentes: la necesidad de que los recursos públicos sean utilizados de manera más eficiente, al igual que evitar la corrupción frecuente en la contratación estatal.

Uno de los cambios normativos que llama la atención y cuyas consecuencias han sido ampliamente divulgadas en razón del manejo de los recursos, está relacionada con el manejo de los recursos entregados a los contratistas en calidad de anticipos.

A continuación se describen los principales problemas que incurren en la contratación pública teniendo en cuenta las disposiciones normativas y reglamentarias que regulan los procesos de selección de contratistas

En las leyes de contratación estatal quedaron cabos sueltos y se siguen presentando dos problemas: se abusa de la figura de la contratación directa y a los procesos licitatorios les falta transparencia.

Entidades oficiales, como las universidades y las empresas de servicios públicos, tienen autonomía para elaborar su estatuto contractual y pueden establecer sus causales de contratación directa y sus procedimientos de menor cuantía.

La no realización de procedimientos abiertos, permite que se eluda la competencia entre oferentes, conllevando que las entidades públicas pierdan la posibilidad de obtener mejores condiciones de calidad y precio.

Se fragmenta el objeto de los contratos para convertirlos en operaciones de menor cuantía y celebrarlos por vía directa.

Se contrata directamente por urgencia manifiesta, producto de la demora en la iniciación de los procesos de selección abiertos.

Existe amplia discrecionalidad de las cabezas de las entidades contratantes para estructurar las condiciones de las licitaciones, que determinan si los proponentes reúnen o no los requisitos de entrada a los procesos (requisitos habilitantes), generando en muchas veces, que las condiciones exigidas no resistan un test de razonabilidad.

Hay desconocimiento o conocimiento poco profundo de los aspectos técnicos, incluidos los costos, de los negocios que se van a sacar a licitación, ni los mercados en que se ubican, por parte de los funcionarios. En consecuencia, esta debilidad favorece intervención de agentes equívocos, como consultores externos que asesoran la estructuración de los procesos, mientras promueven, en paralelo, la organización de sociedades y consorcios proponentes.

La falta de exigencia de una experiencia técnica de calidad, contribuye a que intermediarios con objetos sociales muy amplios sean quienes ganen las licitaciones y posteriormente subcontratan las obras o servicios.

Se reajustan los precios, una vez el contrato está en ejecución, o se prorroga su plazo, afectando la transparencia y el equilibrio frente a quienes participaron como proponentes.

Se efectúan adiciones de obras o actividades no contempladas inicialmente, eludiendo nuevos procesos de selección.

Hay cruce de roles entre quienes participan en los procesos de selección; por ejemplo, el interventor de una obra luego, en otro proceso puede ser el contratista de una obra cuyo interventor fue su anterior supervisor.

Se dan vínculos comerciales o socios comunes entre la sociedad supervisada y la que supervisa; y no se establecen controles por parte de las entidades contratantes para evitar el conflicto de intereses. (CÁRDENAS, 2011)

7.2 Principales Causas Relacionadas con la ley 1150 que Dieron Origen a los Delitos Cometidos por el Carrusel de la Contratación en Bogotá - Caso Nule

7.2.1 Inadecuado manejo de Anticipos.

El fiscal Germán Pabón, precisó que Manuel Nule como director del Grupo Nule participó en diferentes irregularidades para obtener contratos viales en Bogotá, entre los que destacan la fase III de Transmilenio y la reparación de la malla vial de la capital de la República, durante los años 2007 y 2009 recibieron anticipos de más de 30 mil millones de pesos, los cuales fueron entregados por el Distrito a ocho empresas para desarrollar proyectos de obras viales, Sin embargo, estos anticipos no fueron invertidos en ninguno de los proyectos que se había prometido, lo que produjo un enorme problema de movilidad y atrasos en las obras. Por este hecho el representante del grupo Nule habría incurrido en el delito de peculado por apropiación.

Una de las enormes preocupaciones para el grupo Nule comenzó cuando se quedaron por fuera de la adjudicación de la renombrada Ruta del Sol, el mayor proyecto vial del país, que exigirá inversiones superiores a los 2.600 millones de dólares. Para estos empresarios que iba hacia el abismo por problemas de liquidez, cesación de pagos, elevado endeudamiento y malos manejos, quedarse con algún tramo de esta obra era necesario, pues

el anticipo monetario para cualquiera de los tres tramos de la Ruta del Sol que habían licitado se podría convertir en el oxígeno que los Nule necesitaban para sobrevivir.

Uno de los cambios normativos que llama la atención y cuyas consecuencias han sido ampliamente divulgadas en razón del manejo de los recursos por parte del Grupo Nule, está relacionada con el manejo de los recursos entregados a los contratistas en calidad de anticipos. El Decreto 2170 de 2002, por el cual se reglamentó la ley 80 de 1991, contemplaba en su artículo 7° denominado “Del anticipo en la contratación”, determinaba que “El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1o. del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro”. Esta disposición fue derogada por el artículo 83 del Decreto 66 de 2008. Este último, no contempló alguna figura similar. Posteriormente el Decreto 2474 de 2008 entró a reglamentar la Ley 1150 de 2007, pero tampoco incluyó previsión alguna respecto al manejo de los recursos entregados a los contratistas en virtud de los anticipos.

Para ilustrar los efectos nefastos de esta eliminación del ordenamiento jurídico, se destaca la información presentada por El Tiempo, que en su edición del 21 de mayo de 2011, señala un posible conflicto de intereses con la supresión de esta norma por parte del Ejecutivo, teniendo en cuenta que – “las autoridades ya comprobaron que Del Castillo aparece como socio de la firma Menugal, creada en Florida (EE. UU.) por las esposas y una hermana de los controvertidos empresarios Nule. También está probado que ese grupo se benefició de las libertades para manejar los anticipos, que diluyeron en préstamos entre empresas de su conglomerado y en gastos personales”

Para contextualizar la expedición de la norma en cuestión y comprender las posibles causas que le dieron origen, es de resaltar que el Decreto 066 de 2008 cuenta con el visto bueno de Edmundo del Castillo y fue firmado por los ministros del Interior, Fabio Valencia Cossio; de Transporte, Andrés Uriel Gallego, y de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga. Aunado a lo anterior, los recursos de los anticipos fueron manejados a través de la firma Proyectar Valores. De acuerdo con la información reportada por El Espectador. (CÁRDENAS, 2011)

7.2.2 Documentos adulterados.

Además los Nule se ganaron el contrato 137 del 2007 en el último mes de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Era el tramo más importante de TransMilenio por la calle 26, que quedó en su firma Unión Temporal Transvial, por \$170.270 millones. Según la Fiscalía, se adulteraron documentos de al menos dos compañías. En otro contrato, Galofre reconoció que el uso de socios extranjeros fue la puerta perfecta a la falsificación de certificados de experiencia y estados financieros. (eltiempo, 2011)

El ingeniero Alberto Enrique Calderón Castaño, representante legal de las firmas Transvial, Condux y Tiasa, adjudicatarias del contrato para las obras de la Fase III de Transmilenio, aceptó ante la Fiscalía General de la Nación que presentó documentos adulterados para adjudicarse los millonarios contratos.

De acuerdo con el fiscal tercero delegado ante la Corte Suprema de Justicia, Ricardo González, el ingeniero Calderón presentó documentos adulterados relacionados con el patrimonio, la experiencia y los balances de las firmas mencionadas. Según la Fiscalía, esa persona vulneró con su actuación el bien jurídico y la fe pública, pues sabía que con su actuación estaba cometiendo un delito. Por lo que el Ente Acusador imputó ante la Juez 59 Penal de Bogotá, cargos por el delito de falsedad en documento público. (Santafe, 2011)

7.2.3 Comisiones a funcionarios.

De igual forma el fiscal segundo delegado ante la Corte Suprema de Justicia, Germán Pabón, precisó que para conseguir algunos contratos se le pagaron dádivas a Inocencio Meléndez, quien fungía como subdirector técnico del IDU, para que mediara ante la directora del Instituto, Liliana Pardo y otras personas, para que les fueran entregados dichos contratos, por lo que incurrió en el delito de cohecho.

El informe 596826 del CTI, elaborado el 31 de marzo del 2011, señala que en un contrato ganado por los Nule con la firma Consco se registró un anticipo de 1.750 millones de pesos, correspondiente al 30 por ciento del valor del contrato. Esa plata, dice la Fiscalía, no se usó en lo que tenía que emplearse, Mauricio Galofre, socio de los Nule, aceptó en un interrogatorio que el dinero fue utilizado para el pago de comisiones. (eltiempo, 2011)

7.2.4 Deudas con el estado.

Llaman la atención, dentro de las deudas pendientes del Grupo, las obligaciones con el fisco. En sus pesquisas, la Supersociedades encontró que el Grupo tenía deudas de impuestos por 28.000 millones de pesos, de los cuales 12.000 corresponden a retención en la fuente. Esto es gravísimo y podría tener implicaciones penales, señaló un tributarista, puesto que indica que el Grupo se quedaba con dineros que le pertenecían al fisco. Hoy todos se preguntan cómo hacía para contratar con el Estado si era deudor moroso del mismo.

7.2.5 Alteración de estados financieros.

De igual forma el fiscal segundo delegado ante la Corte Suprema de Justicia, Germán Pabón, preciso que: Para la adjudicación de uno de los contratos con un valor de 44 mil millones de pesos, Miguel Nule habría alterado unos balances en cuanto a la tecnología y material que tenía una de sus empresas, lo que representaría una incursión en el delito de fraude procesal. (Pais.com.co, 2011)

7.2.6 Obras sin control y movimiento de recursos.

El contrato 071 del 30 de diciembre de 2008, que se ganó la Unión temporal GTM por 87.000 millones de pesos, nunca tuvo control efectivo del IDU. La Fiscalía dice que la

entidad alteró información para favorecer a los Nule. El atraso de la obra en mayo del 2009 estaba en el 95,7 por ciento. Pero dos meses después, en una nueva evaluación, ese indicador negativo había bajado al 19,5. Lo que pasó fue que se reprogramó la obra, para hacer creer que estaba avanzando. (eltiempo, 2011)

Los Nule subcontrataban con empresas de su mismo grupo las obras adjudicadas por el IDU. Así ejecutaron obras civiles, ellos mismos se suministraron materiales y hasta se alquilaron la maquinaria para las obras. En un mismo contrato, a MNV le entraron USD\$9.729 millones; a Gas Kapital, USD\$1.945.900 millones, y a Tecnociviles, otros USD\$4,324 millones de pesos. "Nosotros hacemos subcontratos -reconoció Manuel Nule el 19 de diciembre del 2010-. Los dineros de los anticipos no se van necesariamente a las obras". Habló de al menos USD\$13.599 millones que se usaron así. (eltiempo, 2011)

7.2.7 Figuraban como contratistas e interventores a la vez.

Mauricio Galofre, socio y familiar de los Nule, tuvo doble participación en uno de los dos contratos adjudicados al Grupo el 26 de diciembre del 2008. Galofre figuraba como contratista en el contrato 071 del 2008, adjudicado a los Nule, por 93.000 millones de pesos, para hacer mantenimiento vial en las localidades de San Cristóbal, Santa Fe, La Candelaria y Rafael Uribe. Y a la vez era representante legal de PRO-3, la interventoría que debía vigilar el buen desarrollo del contrato, y a la que se le desembolsaron 8.000 millones de pesos el 30 de diciembre del 2008. (eltiempo, 2011)

7.2.8 Competencia desleal.

Mediante Resoluciones No. 68972 la Superintendencia de Industria y Comercio, sancionó al grupop nule por incurrir en conductas anticompetitivas (competencia desleal) derivadas de una colusión (acuerdo anticompetitivo) en la contratación pública que adelantó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el año 2007, y cuyo objeto era la auditoría de dos contratos conocidos como Bienestarina y Hogares, violándose lo dispuesto

en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en licitaciones o concursos), artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y numeral 14 del artículo 3 del Decreto 1687 de 2010 .

La Superintendencia de Industria y Comercio confirmó que el grupo Nule se presentó a dichas licitaciones a través de varias de sus empresas, simulando la competencia entre ellas y, de esa forma, aumentando las probabilidades de ser adjudicatario de los contratos, como en efecto ocurrió.

7.3 Recomendaciones para el Ejercicio de la Gestión Pública en la Contratación Estatal

El gobierno nacional debe gestionar ante el congreso de la república, reformas a la ley 1150 de 2007 que permitan subsanar los errores que presenta esta norma, los cuales fueron enunciados con anterioridad, estos han contribuido de una forma u otra para que los corruptos se adueñen de los recursos del estado a través de los procesos de contratación pública, como se pudo observar en el carrusel de la contratación en la ciudad de Bogotá – Caso Nule.

Las entidades de control como la fiscalía, contraloría y procuraduría, teniendo como referencia este enorme caso de corrupción en la ciudad de Bogotá, deben estar más alerta en las principales ciudades del país, a efecto de poder detectar a tiempo este tipo de delitos que atenta contra los dineros del estado a través de los procesos de contratación pública.

El caso Nule, deja ver grandes fallas del Estado en la contratación pública en Colombia, cómo un grupo con todos los líos, financieros y de liquidez, pudo seguir contratando con el Estado y ganarse, una tras otra, las adjudicaciones, lo importante es que este caso no termine en una historia más en la que unos pocos se quedan con los recursos del estado, sin condenas ejemplares que sirvan de ejemplo a los demás.

Cualquier tipo modelo de contratación en Colombia, debe desarrollarse conjuntamente con las entidades de control, en cabeza de la personerías locales, encargadas de velar por los derechos de los ciudadanos, estas entidades deben vigilar el procesos y si detectan alguna anomalía impulsar copias inmediatamente a la entidad pertinente (procuraduría, contraloría o fiscalía) a efecto de no permitir que se cometa el delito.

Es recomendable que las reformas que se le realicen a la ley 1150 de 2007 tengan modificaciones claras y precisas en temas como:

Anticipos: la norma no debe ser permisible con el porcentaje de recursos que se entrega a los contratistas como anticipos, ya que como se evidencio fueron recibidos y gastados en cosas diferentes a las obras, además los recursos entregados deben estar sujetos únicamente a la ejecución de la obra.

Adicionales: las nuevas normas en lo posible no deben permitir que los contratos puedan ser adicionados hasta por un 50%, lo anterior teniendo en cuenta que antes de realizar un proceso de contratación existe una planeación seria que da como resultado unas cantidades y características exactas, para lo cual no se explica un adicional tan alto en los contratos de obra pública.

Cuantías: En tema de cuantías la norma debe incluir una contratación por cuantías reducidas, que permita a los entes territoriales adelantar procesos de contratación de bajo valor en tiempos mínimos.

Modalidades de selección: Con relación a este tema la norma no debe permitir que sea la entidad pública a través de sus funcionarios los que determinen los requisitos habilitantes y los puntajes dentro de los procesos para la selección de los contratistas ya que esto puede tender al favorecimiento de determinados oferentes, dando lugar a la corrupción.

Subasta inversa: En esta modalidad de selección es de suma importancia que además de la oferta más económica para la selección del contratista se tenga en cuenta la calidad del

producto, teniendo en cuenta que el oferente por ganar la licitación puede ofrecer productos de baja calidad o defectuosos.

Entidades oficiales con privilegios: Ninguna entidad del estado debe tener la autonomía para elaborar sus propios estatutos de contratación, ya que esto puede afectar los principios de transparencia de la contratación pública.

Cruce de roles: La normatividad debe ser muy estricta en los términos de no permitir que los contratistas puedan estar ejecutando obras y a la vez participar en las convocatorias de interventorías y viceversa, deben estar inhabilitados para evitar que terminen incluso siendo interventores de las mismas obras.

Las anteriores son las principales recomendaciones que se pueden sugerir como corrección a los errores encontrados en la ley 1150 de 2007, errores que conllevaron a que se presentara el carrusel de la contratación en Bogotá.

CONCLUSIONES

La ley 1150 del 2007 dentro de su estructura contiene errores, que fueron materializados por el grupo Nule para su beneficio a través de la adjudicación de contratos, quebrantando los principios de transparencia y participación provocando que la selección de los contratistas no fuera la apropiada.

Los diferentes hechos evidenciados en el marco del denominado “carrusel de la contratación”, reflejan cómo a partir de la representación de los intereses de determinados agentes, pusieron a disposición de los mismos, las instituciones y los recursos públicos, implicando una participación casi directa de empresarios en la toma de decisiones de la Administración pública.

La ley 1150 pretendía simplificar los trámites para buscar la eficiencia en razón de procesos de selección más cortos, no previó los alcances al momento de su aplicación, lo que ha implicado que la suerte de los procesos de selección esté más sujeta a la discrecionalidad y buena fe de los entes administrativos.

La corrupción se convirtió en una cultura dentro de las comunidades donde estas saben lo que sucede pero no se atreven a denunciar, algunas veces por temor y en muchos de los casos porque no se perciben resultados.

Se puede evidenciar que el desfalco a la ciudad de Bogotá hubiese podido ser mayor si el grupo empresarial Nule no hubiera tenido problemas de organización, liquidez y financieros, es ahí donde se percibe la lentitud de las entidades de control como la fiscalía, procuraduría y contraloría para identificar estos enormes problemas que tiene el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Procuraduría General de la Nación, Manual de Contratación.* (2007). Bogotá: Manual de contratación, Procuraduría Genral de la Nación.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_de_la_contrataci%C3%B3n. (08 de septiembre de 2014).
Obtenido de http://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_de_la_contrataci%C3%B3n
- http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/678/1/digital_18471.pdf. (15 de agosto de 2014). Obtenido de
http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/678/1/digital_18471.pdf
- <http://www.bluradio.com/72000/juez-condena-13-anos-de-carcel-exsecretario-de-salud-hector-zambrano>. (08 de Septiembre de 2014). Obtenido de
<http://www.bluradio.com/72000/juez-condena-13-anos-de-carcel-exsecretario-de-salud-hector-zambrano>
- <http://www.cej.org.co/index.php/todos-justi/3482-sanciones-asociadas-a-la-corrupcion-en-colombia>. (08 de septiembre de 2014). Obtenido de
<http://www.cej.org.co/index.php/todos-justi/3482-sanciones-asociadas-a-la-corrupcion-en-colombia>
- Aldana, O. L. (2011). Gran encuesta Sobre Corrupción. *Revista Credencial*, 26 - 38.
- Benavides, E. O. (2011). La Corrupción en Colombia. *Revista Económica SUPUESTOS*, 17- 25.
- caracol, R. (13 de abril de Radio 2011). EL ABC DE LOS DELITOS DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA. Bogotá, Colombia.
- Corporación Justicia, e. e. (15 de noviembre de 2012). *Corporación excelencia en la Justicia*. Recuperado el 15 de 04 de 2014, de Sanciones asociadas a la corrupción en Colombia:
<http://www.cej.org.co/index.php/todos-justi/3482-sanciones-asociadas-a-la-corrupcion-en-colombia>
- Corporación, T. p. (31 de octubre de transparencia 2013). *Transparencia por Colombia*. Recuperado el 27 de Junio de 2014, de
http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490
- DINERO, R. (2011). Corrupción Boyante. *REVISTA DINERO*, 27- 31.

- El Tiempo. (15 de Junio de 2013). Cartel de la Contratación. *El Tiempo*, págs. 12-14.
- ESPECTADOR, E. (28 de noviembre de 2013). Contratación Estatal Concentrada en 60 contratistas. *EL ESPECTADOR*, págs. 8-9.
- Fajardo, L. (2002). La Corrupción Elevada: Pasado Colonial, sistema Legal y Desarrollo económico en Colombia. *Revista de Estudios sociales*, 20 - 28.
- Gallon, S., & Gómez, K. (2000). *El Fenomeno de la Corrupción y su Influencia en la economía colombiana entre 1960 y 1999*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gammarra, J. r. (26 de Noviembre de 2005). Desfalcos y Regiones "un analisis d elos Procesos de Responsabilidad Fiscal en Colombia". *CEER*, 2(66), 80.
- Gil, I. S. (2009). *UNAP, La Integridad de la Contratación Pública, buenas Prcticas de la A a la Z*. España, españa: Instituto General de Administración Pública.
- Hodess, R. (25 de junio de 2014). *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires, Argentina: Icaria.
- IPC. (2013). *Indice de Percepción de Corrupción*.
- LEY. (s.f.). *1150 DE 2007*.
- LEY. (1474 DE 2011). *LEY 1474 DE 2011*. Bogotá.
- LEY. (de 1993). *80*. Bogotá.
- Martha Badel. (1999). Costos de la Corrupción en colombia. *Docuemntos de Macroeconomía*, 111.
- monteria, a. d. (28 de 09 de 2013). *Alcaldia de monteria*. Recuperado el 28 de 09 de 2013, de <http://alcaldiademonteria.tripod.com/codigos/penal/codpenin.htm>
- Pública, P. c. (2003). *La Corrupción*. Republica dominicana.
- Quevedo, H. N. (20 de SEPTIEMBRE de 2013). El Top 10 de los casos de Corrupción "ad portas" de Fallo. *EL ESPECTADOR*, págs. 12-13.
- Quintero, C. (2007). *Derecho Constitucional*. (A. Lehman, Ed.) Texas, EEUU.
- Radio Blu. (30 de Enero de 2013). *Blu Radio*. Recuperado el 15 de Abril de 2014, de <http://l.facebook.com/lshr.php?u=http%3A%2F%2Fwww.bluradio.com%2F72000%2Fjuez-condena-13-anos-de-carcel-exsecretario-de-salud-hector-zambrano&ext=1410319483&hash=AcmeN8BloH3LT6wN8-JXihWZS45asGdKOIX68PoTntHqdA>
- Ruiz, J. (2013). *Efectos Económicos de la Corrupción en la Contratación Estatal en Colombia*. Bogotá.

Torres, C. A. (2006). *Metodología de la Investigación Para Administración Economía, Humanidades y Ciencias Sociales*. México: Pearson Educación, .

Universal, E. (29 de OCTUBRE de 2011). La corrupción no se Puede eliminar Totalmente, por ser una falla Humana: Bertrand de Speville . *EL UNIVERSAL*, pág. 10.

ANEXOS

Anexo No. 1 ley 1150 de 2007